SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 11 minutos)

Tal como lo habíamos planteado y resuelto en su oportunidad, en el día de hoy contamos con la presencia de la asesora del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la doctora Karen Tierney, a quien le damos la bienvenida. A partir de ahora descontamos que será mucho más fácil el trabajo de esta Comisión frente a las dudas que surgen ante un tema de tanta especialización técnica.

También está presente en el día de hoy el señor Secretario del Senado, arquitecto Hugo Rodríguez Filippini, a quien le damos la palabra.

SEÑOR RODRÍGUEZ FILIPPINI.- En esta oportunidad, mi presencia tiene como única razón presentar a la nueva Secretaria de la Comisión y a su ayudante. A partir del día de hoy, la señora Teresa Paredes, que es una de las funcionarias que ganaron el último concurso para Secretarios de Comisión, será quien ocupe ese cargo. Por su parte, la señora Susana Rodríguez es la funcionaria que la va a acompañar.

Con esto esperamos empezar a dar estabilidad al proceso de renovación de cargos de Secretarios de Comisión, que todavía no ha terminado, puesto que estamos en medio de él. Precisamente, han ascendido cuatro funcionarios y en los próximos meses habrá concurso para cinco más, de tal forma que de doce Secretarios de Comisión solamente tres son los que permanecerán en sus funciones. Se trata de un proceso que recién ha comenzado y que esperamos sirva para mejorar sustantivamente la asesoría y el funcionamiento de las Comisiones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos al señor Secretario por sus palabras y damos la bienvenida a las funcionarias que van a actuar en la Secretaría.

La Comisión agradece también la posibilidad de tener estabilidad en la Secretaría, porque el tema que nos ocupa no es fácil como para que haya rotatividad en el asesoramiento.

Más allá de que tenemos una serie de artículos postergados por dudas que surgieron en la Comisión y de los cuales haremos un listado a la doctora Tierney, creo que lo mejor sería -si ello no obstaculizara el funcionamiento- seguir adelante hasta finalizar el proyecto para luego retomarlo desde el inicio, porque una de las metas que nos hemos planteado -y que es muy difícil de cumplir en este Senado por la gran cantidad de tareas que tienen todos los señores Senadores, que acumulan de tres a cinco Comisiones- es poder darle continuidad a la consideración de esta iniciativa.

Nos habíamos propuesto tres sesiones con un horario de 11 a las 14 -que empezaron el miércoles pasado- de forma tal de poder enfocar el tema con continuidad y no tener que retomarlo permanentemente. A pesar de que, como podrán apreciar, en el día de hoy no todos los integrantes de la Comisión están presentes, sí tenemos quórum para decidir.

SEÑORA TIERNEY.- Antes que nada, quiero señalar que estoy encantada de estar presente para colaborar en lo que fuere de utilidad. Si bien el Director de Ordenamiento Territorial, arquitecto Villarmarzo, me planteó que asistiera a las Comisiones para el caso exclusivo de que hubiera alguna duda de tipo jurídico, estoy de acuerdo en continuar con el articulado para no retrasar el tratamiento del proyecto y llevarme para su estudio aquellos artículos que quedaron atrás porque presentaban dudas. Entonces, la intención es la misma: recoger las dudas y, si se pueden disipar en el momento, mejor. Sin embargo, tomaré nota de cualquier otra interrogante que surja, ya sea de interpretación o de tipo técnico -es decir, que no sea estrictamente jurídica- para analizarla en el Ministerio junto con el equipo de arquitectos y demás funcionarios que trabajaron en la elaboración del proyecto de ley. En ese ámbito se elaborará una respuesta, una posición, o simplemente se evacuará la duda y se hará llegar a los señores Senadores la información que se requiera, para no frenar el tratamiento del resto de los artículos. Entonces, repito: cualquier duda que se plantee de ahora en adelante y que pueda no ser estrictamente jurídica, será recogida y se tratará en el Ministerio, en la Comisión de técnicos que trabajaron en el tema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuamos, entonces, con la consideración del articulado. Habíamos llegado a aprobar un literal del artículo 37 y postergado el análisis el artículo 38. Por lo tanto, me pregunto si no sería bueno empezar con el Capítulo III, ya que seguramente el resto de los integrantes de la Comisión querrá estar presente para el tratamiento de esos otros artículos.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Estoy de acuerdo en empezar con el Capítulo III y dejar el resto en suspenso.

SEÑOR RÍOS.- No sólo me parece bien el planteo, sino que quiero pedir que aquellas disposiciones que generan dudas sean desglosadas, como por ejemplo algunos numerales del artículo 39. No sólo quiero postergarlos, sino también incorporar a las dudas algunos incisos que se refieren a la expropiación y a aspectos que tienen que ver con la limitación del ejercicio del derecho de propiedad; si bien no me opongo, me gustaría que ello se reviera por parte de la representante del Poder Ejecutivo. Entonces, aprovechando el interés que puedan tener los señores Senadores ausentes, los desglosamos y los incorporamos a las dudas para poder profundizar en su estudio. Me parece que de ese modo adelantaríamos, porque de lo contrario van a ser desglosados recién la próxima sesión.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Nosotros habíamos trasladado el artículo 36 para el final de este Capítulo por lo que, en su momento, no lo consideramos.

En realidad, ahora recuerdo que ese artículo se pasaba al Capítulo siguiente, antes del artículo 40. Entonces, si empezamos con el próximo Capítulo, ahora habría que considerar el artículo 36.

SEÑORA PRESIDENTA.- Vamos a considerar el artículo 36 original, ubicado en el Capítulo III, como artículo inicial.

En la última sesión habíamos resuelto que los taquígrafos sólo tomaran nota de los artículos tal como quedaban votados y de las constancias que los integrantes de esta Comisión quisieran dejar. No voy a cejar en el intento de que, en la medida de lo posible, esta Comisión se ordene, pida la palabra y podamos hacer un trabajo racional. Por lo pronto, propongo intentarlo nuevamente, y si la situación se vuelve caótica, pasaríamos al régimen que utilizamos en la última sesión.

Asimismo, damos cuenta de que existe un comparativo de algunos artículos que, simplificados básicamente en su redacción o con algún cambio menor, son los que ha propuesto la bancada oficialista y con los que vamos a trabajar, por lo que me gustaría saber si todos contamos con él. En la medida en que los cambios son, como dije, debido a alguna repetición de palabras y de simplificación, en las sesiones anteriores estábamos leyendo directamente los artículos propuestos por la bancada oficialista. De todas formas, al estar las modificaciones escritas en negrita, rápidamente se puede ver cuáles son las diferencias.

Léase el artículo 36, incluyendo el título del Capítulo III, porque allí también hay cambios.

(Se lee:)

"Capítulo III. FACULTADES Y OBLIGACIONES TERRITORIALES.

Artículo 36.- Condiciones generales de los Instrumentos. Límites y estándares mínimos.

Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en las áreas delimitadas de suelo urbano, suelo sub-urbano o suelo con el atributo de potencialmente transformable, preverán las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad.

Con carácter general, en las actuaciones residenciales, industriales, de servicios, turísticas, deportivas, de recreación u otras, las reservas para espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional, sin perjuicio del área destinada a circulaciones, no podrán ser inferiores al 10% (diez por ciento) del sector a intervenir.

El Gobierno Departamental, atendiendo a las características socioeconómicas de su ámbito jurisdiccional o la dotación de áreas para circulaciones públicas del proyecto, podrá disminuir el citado

estándar hasta el 8% (ocho por ciento).

Los terrenos antes referidos deberán ser cedidos de pleno derecho a la Intendencia o a la entidad pública que ésta determine, como condición inherente a la actividad de ejecución territorial.

En todos los casos los instrumentos de ordenamiento territorial exigirán que las nuevas urbanizaciones y fraccionamientos antes de su autorización definitiva ejecuten a su costo, la red vial y la conexión a la red vial general para la continuidad de la trama existente, además de las infraestructuras indicadas en el literal a) del artículo 33.

En caso contrario deberán otorgar garantía real o personal suficiente a favor del Gobierno Departamental por el valor de dichas infraestructuras.

La evacuación de aguas servidas deberá estar conectada a la red urbana preexistente en el sector o realizada a través de un sistema técnicamente avalado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y aprobado por la Intendencia para cada caso."

-En consideración.

Las modificaciones efectuadas en este artículo pretenden dar más claridad al texto en relación a las exigencias. Además, se establece una modificación en el porcentaje, atendiendo a las características socioeconómicas y al área de circulación, disminuyéndolo de 20%, como fijaba el proyecto original, a un 8%. Esta fue una de las sugerencias de las delegaciones que comparecieron.

SEÑORA TIERNEY.- Quiero aclarar que estamos hablando de un 20% del 10%, lo que resulta en un 8%. En realidad, no hay una disminución sino que antes se establecía un 20% del porcentaje, por lo que entendemos que es mejor que se hable de un 8%.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Por mi parte, no tengo ninguna objeción.

SEÑOR MOREIRA.- Me gustaría saber qué es lo que normalmente ocupan las áreas destinadas a circulación, ya que me parece que pueden superar ese 10% al que se refirió la señora asesora Tierney.

SEÑORA TIERNEY.- Ello es sin perjuicio del área de circulación, porque los técnicos que intervinimos en la redacción del texto hicimos hincapié en que aquello que ya está establecido por ley quedara para la Intendencia, concretamente, para circulaciones, porque matemáticamente no daba y, a su vez, no había margen para ninguna reserva de otro tipo que no fuese la circulación. Entonces, como por ley figuraba sólo ese 20% para algunos casos, a la Intendencia le faltaba una herramienta para que en un ámbito o sector donde se estuviera trabajando en un fraccionamiento, independientemente de la circulación, hubiera un porcentaje destinado a áreas verdes, plazas, o para alguna otra disposición que fuese de interés para la Intendencia. Entonces, antes de aprobado el fraccionamiento y tomando en cuenta la misma normativa, debería pasar de pleno derecho a la Intendencia.

SEÑOR RÍOS.- No tengo objeciones sobre este artículo salvo aquellas que planteó la doctora; sin embargo, me parece que deberíamos agregar un elemento que he visto en la vida cotidiana con los proyectos de urbanización donde no está incluida la atención de las aguas pluviales. Nosotros estamos reservando un área y estamos obligando a que el proyecto de urbanización tenga una red para que se conecte a la de circulación, estamos previendo que tenga una evacuación de aguas servidas aprobada por el Ministerio. He observado que en una cantidad de núcleos habitacionales que se han construido no se previó lo relativo a las aguas pluviales. Entonces, parecería que acá también tendría que haber un proyecto sobre el estudio de evacuación de las aguas pluviales que muchas veces son las que desequilibran la calidad de vida en los proyectos urbanizados. Creo que después del último inciso deberíamos agregar otro sobre la evacuación de las aguas pluviales que diga más o menos así: "La evacuación de aguas servidas deberá estar realizada a través de un sistema técnicamente avalado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente". Insisto en que muchas veces las aguas pluviales son más problemáticas que las aguas servidas en urbanizaciones que especialmente contemplan a personas de menores recursos.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En las urbanizaciones donde existe saneamiento, las aguas pluviales desembocan allí.

SEÑOR RÍOS.- Antes ocurría eso, pero ahora las aguas pluviales no van al saneamiento.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En Montevideo lo he visto por todos lados.

SEÑOR RÍOS.- Esta situación no se prevé, el saneamiento no tiene dimensión para soportar el agua pluvial de los complejos habitacionales. Es una deformación por no haber previsto la evacuación de aguas pluviales; es más, es una complicación emergente de una imprevisión. Es por eso que considero que hay que preverlo.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Es cierto que los grandes volúmenes de agua producen distorsiones. Entonces, pregunto si habría que reestructurar una evacuación de las aguas pluviales por otro lado. Me refiero a que en el caso de una urbanización nueva ya se proyecta, pero las que son viejas habría que adaptarlas con el tiempo. Aclaro que este tema me interesa y no lo tengo claro.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero señalar que, más allá de la discusión que abordemos, podemos dejar las sugerencias que acordemos para cuando tengamos una redacción bien afinada desde el punto de vista técnico. También podríamos proseguir con este debate, y si estamos de acuerdo con el artículo y con la sugerencia, procederíamos a votar. Inclusive, podríamos dejarlo para cuando exista una redacción que técnicamente pueda integrar todas las dificultades que existen en el conjunto del país.

SEÑOR RÍOS.- Propongo agregar un inciso más sobre el estudio técnico de las aguas pluviales que, reitero, no está previsto en el saneamiento de los complejos habitacionales, sino que se conecta por una deformación, por no haber estudiado el asunto. La pérdida de calidad de vida es mucho mayor si no se prevé el tema de las aguas pluviales que si no se atienden las aguas servidas, máxime en una geografía como la que tiene el Uruguay.

SEÑOR MOREIRA.- Nosotros hemos hecho algunas consideraciones respecto de los instrumentos de ordenamiento territorial que, en un sentido tan general, pueden comprender determinadas normas jurídicas que no sean de la generalidad deseable. Lo que veo es que, además del área destinada a circulación -que normalmente es importante- en determinado tipo de fraccionamientos, como un principio general, indicativo, en todas esas actuaciones las reservas no podrán ser inferiores al 10% del sector a intervenir. Esto es un mínimo que se fija, por lo que sí podrán ser superiores a ese porcentaje. Hay que tener en cuenta que esa cesión de pleno derecho es en forma gratuita, por lo que implica una limitación importante a los planes que pueda tener un emprendedor.

Creo que esto queda librado a la decisión del administrador en forma muy discrecional. En el artículo 36 se dice: "espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad" y más adelante en el mismo artículo se dice: "espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional". Creo que esto se maneja en un sentido muy general; el hecho de que el interés municipal, departamental o nacional esté manejado por el burócrata de turno me parece un criterio de enorme discrecionalidad. Además, como acá no hay un resarcimiento para el propietario o el emprendedor, creo que es una norma de gran latitud y vaguedad. Ese porcentaje no debe ser inferior al 10%, pero si en un futuro alguien quiere fraccionar, le pueden decir, por ejemplo, que se quieren hacer equipamientos de alguna naturaleza o viviendas de interés social, para lo que debe ceder en forma gratuita el 50% de la tierra. Me parece que esto no ofrece las garantías necesarias porque a un Intendente o a un Ministro de Vivienda se le puede ocurrir que quien quiera fraccionar un barrio deba ceder el 50% de la tierra, además de hacer las calles, lo relativo a las aguas pluviales, el equipamiento, las conexiones y la energía eléctrica.

SEÑORA PRESIDENTA.- Cualquiera de estas decisiones son tomadas en determinados ámbitos, por lo que no tengo miedo al factor discrecionalidad que plantea el señor Senador Moreira. Me parece que existe un mecanismo de contralor y de toma de decisiones en ámbitos que no son unipersonales. Si no existiera esa mecánica, podría ocurrir que un mal funcionario de turno tuviera alguna actitud desmesurada con relación al recurso que se plantea en este artículo, pero en realidad, todos estos instrumentos tienen su ámbito de aplicación con una previa definición en un organismo en el que existe contralor. Además, sería muy difícil poner un porcentaje máximo, porque sin duda las reservas pueden tener numerosos destinos y, por tanto, dentro de la casuística, habría que prever la mayor cantidad de destinos posibles que pudieran

ocupar un porcentaje importante. Realmente, eso es difícil de prever en la ley y, en todo caso, se podría desarrollar en la reglamentación. De todas maneras, me parece que la mayor salvaguarda está dada por el hecho de que ninguna de estas decisiones se toma de manera unipersonal y sin posibilidad de revocación.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Además, hay un proyecto que presenta el emprendedor sobre el cual la Intendencia opina.

Por otra parte, pienso que los adelantos tecnológicos hacen que la velocidad de cambios de las ciudades y, sobre todo, en el plano de la circulación, sean colosales. Todos los colapsos urbanos que hay son porque se han variado mucho las dimensiones de los vehículos. A este respecto, hace poco estaba leyendo unos informes a raíz del colapso del puente del Mississippi. En su origen y desde el punto de vista de los ingenieros, ese puente no tuvo ningún cálculo erróneo, sino que el tamaño de los camiones y sus vibraciones fueron cambiando a una velocidad tal que el puente quedó fuera de cálculo, y entonces colapsó.

Este es un cambio que se aceleró en los últimos treinta años del siglo que pasó y cada vez, con mayor rapidez, aparecen situaciones nuevas. Entonces, dentro de determinado límite, es bueno que el urbanismo o la planificación territorial prevea estos cambios o dé márgenes para que esta previsión se pueda hacer, para que después no haya que ir por el camino de lo que nos pasa en Lecocq. Allí hay una sola casa que interrumpe todo el diagramado de Lecocq porque el propietario no se avino a la propuesta del caso. En consecuencia, algo que estaba quedando muy bien, con una doble vía -es una cortada fantástica de la ciudad- no se puede culminar porque no existían estas normas de prevención.

Por supuesto que las normas de prevención nunca van a cubrir todas las posibilidades; creo que nadie tiene la bola de cristal en este sentido. No obstante, no está de más establecer la oportunidad y está bien que esto quede en manos de la autoridad departamental porque, finalmente, es ella la que va a aplicar la lógica según el desarrollo previsto por el departamento. La autoridad cambiará cada cinco años, y eso me parece bien, pero hay que tratar de prever algunas políticas que sean a largo plazo; de lo contrario, no hacemos nada.

SEÑOR RÍOS.- Comparto en parte lo que dice el señor Senador Moreira, así como también las expresiones de la señora Presidenta y de la señora Senadora Topolansky.

Creo que en un proyecto que intenta ser progresista y no regresivo respecto a la inversión, algunas garantías podemos tener. Por lo menos, podríamos agregar una frase que dijera que para superar estos mínimos se necesitaría resolución fundada del jerarca, lo que habilita a quien opera en el terreno a tener un acto administrativo de protección; esto tendría la revocabilidad de todo acto administrativo.

Entonces, me parece que así estaríamos dando una garantía. Si bien no disminuiríamos la discrecionalidad, cuando se superan estos mínimos, el jerarca a quien corresponda -o el Gobierno Departamental- tendría que actuar bajo resolución fundada. En consecuencia, si bien no excluimos la posibilidad de aumentar el porcentaje del suelo que el jerarca pide, estaríamos dando una garantía a quien presenta el proyecto en el sentido de que la resolución tiene que ser fundada, lo que le permitiría impugnarla o llevar adelante un acto administrativo para eliminar alguna discrecionalidad de las que mencionaba el señor Senador Moreira.

Me parece que la resolución fundada es un acto administrativo que no está aquí previsto y que daría garantías.

SEÑOR MOREIRA.- La otra posibilidad sería establecer un porcentaje determinado y decir que tendría que haber un proyecto en cuanto a los planes. Digo esto porque aquí les estamos exigiendo a los privados planes, unidades de actuación y una serie de cosas, mientras que en el Estado siempre estamos hablando del interés general, que es un concepto que no está definido en forma jurídica sino filosóficamente. Me preocupa la contextualización de todas estas normas, porque esto no se puede separar de los deberes de los propietarios, del capítulo relativo a las obligaciones de la propiedad inmueble en el suelo urbano no consolidado o potencialmente transformable, de la compensación de los beneficios, del retorno de las valorizaciones -en este caso se habla de las indemnizaciones o pagos al Estado- y de la edificabilidad total.

Hay un marco contextual que se debe tener en cuenta: por un lado, está el derecho de propiedad tal como lo definen la Constitución y el Código Civil y, por otro, existe la expropiación. Si el Estado necesita un terreno, lo califica de utilidad pública, se justiprecia, se expropia y se paga. El tema es que acá no se paga y las cesiones son gratuitas. Entonces, hay un concepto diferente. Sabemos que el concepto de propiedad en el Código Napoleónico no es el mismo que el actual, cuando la propiedad tiene una función social, pero creemos que este proyecto va demasiado lejos en ese sentido. Como hablábamos el otro día, quizás se trata de un tema de concepción filosófica, pero -reiteramos- nos parece que de esta forma vamos demasiado lejos. No se puede decir que se trata de algo aislado, porque está integrado en el suelo potencialmente transformable, en la calificación del suelo y en esto que, además, puede llegar a porcentajes enormes, porque las áreas de circulación son muy importantes. Las calles ocupan gran parte del terreno. Eso ya existe hoy y es lógico, porque nadie va a fraccionar sin hacer calles.

SEÑOR RÍOS.- Si no tomamos estas previsiones, nos pasará -como sucede actualmente- que en los planes de vivienda para sectores de población de muy pocos recursos no entrará una ambulancia. Entonces, esto también obedece a realidades que hemos tenido, y el señor Senador las debe haber conocido igual que quien habla. Puedo afirmar que en Montevideo hay zonas de viviendas construidas por anteriores Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en los que no entra una ambulancia.

SEÑOR MOREIRA.- ¿En fraccionamientos legalmente autorizados?

SEÑOR RÍOS.- Le estoy contando y comentando que la realidad es muy rica en todos lados. Lo que debemos buscar es la garantía del tercero.

SEÑOR MOREIRA.- Está bien, señor Senador, pero normalmente esos lugares no son fraccionamientos, sino planes de vivienda con calles interiores. Este no es el caso, porque aquí estamos hablando de fraccionamientos hechos por emprendedores privados. En esas situaciones, hay que prever calles y, para ello, hay que tener en cuenta las normativas municipales que estipulan su ancho. Yo he dicho varias veces acá que el primero que viola las normas, lamentablemente, es el Estado. No me acuerdo qué artículo habíamos cuestionado por ese motivo, pero el primero que debe cumplir las normas es el Estado. En esa materia, todos los municipios tienen regulaciones muy precisas y si han hecho lo que el señor Senador señala es porque han violado las normas. Creo que esto no tiene nada que ver, porque refiere al cumplimiento de las ordenanzas municipales en lo que hace a los caminos para la circulación interior y, además, prevé otros aspectos para los espacios libres con otro tipo de destinos, que son muy variados.

Reitero que si a un Gobierno departamental o al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se le ocurre que en un área determinada tiene que construir viviendas, debe expropiar o pedirle a alguien que quiera fraccionar que se lo regale. Digo esto porque creo que la expropiación también es un camino y es lo que además establece la Constitución, con una justa y previa compensación.

Advierto que hay muchas liberalidades y que para ejecutar un programa siempre hay que regalar mucha tierra. Esto queda librado a la acción de los Gobiernos, pero también estos se pueden equivocar aun cuando tengan la representación legítima de la ciudadanía. ¡Y vaya si se han cometido errores en materia urbanística! Reitero que esto no está aislado, sino sumado a otras cosas que, en definitiva, a veces terminan con la conculcación del derecho de propiedad, sin la justa y previa compensación. El tema es que acá hay cesiones gratuitas que se unen a otras normas, pero hay que tener en cuenta todo el contexto.

En realidad, eso es lo que me preocupa.

SEÑOR RÍOS.- Lo que sucede es que estas cesiones gratuitas hacen entrar en el entramado social los lugares públicos de ese centro urbano. Si no fueran públicos y si no formaran parte del proyecto, lo relativo a los servicios correspondería al Gobierno Municipal y, entonces, no se tendría acceso a un lugar privado. Es imprescindible que sean parte del bien público para poder hacer el mantenimiento y dotarlos de los servicios necesarios, porque de lo contrario no se podría hacer lo propio con una urbanización que no tiene calles públicas o que no tiene previstas las conexiones al saneamiento o al alumbrado, ya que después, reitero, no se podría actuar sobre ella.

SEÑOR MOREIRA.- Todas las ordenanzas municipales -por lo menos, las que conozco- tienen esas previsiones en cuanto a conexión al saneamiento, calles, etcétera. Los asentamientos son un fenómeno

contra las normas; no tienen nada que ver con esto. Pero para los casos en que se cumple con las normas, ya hay previsiones.

Se innova en lo que refiere a los espacios libres y, en ese sentido, hay una latitud, a mi juicio, excesiva, que puede llevar a abusos y a contrariar la protección que la Constitución le brinda al derecho de propiedad. Y esto se suma a otras normas incluidas en el proyecto de ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sin duda, en la fundamentación hay que recurrir al contexto del proyecto y creo que hay diferencias de tipo ideológico en relación con lo que éste plantea. De la discusión me queda claro que hay una diferencia de fondo y es evidente que tiene relación con otros principios que el proyecto está planteando.

Puede haber una zona donde haya un mejoramiento de lo propuesto, pero también hay un límite en la diferencia de fondo con relación al espíritu del proyecto. Creo que está bien que discutamos en profundidad cada artículo, pero cuando el tema va más allá de las correcciones que puedan dar mayor claridad y comprensión de la disposición, deberíamos votar, proponer otra redacción o buscar alguna alternativa que nos permita avanzar.

SEÑOR MOREIRA.- Podemos traer una redacción alternativa para este artículo.

SEÑOR RÍOS.- Si me permite, señora Presidenta, voy a reiterar una sugerencia. Creo que, por más que cuando se dice "Gobierno Departamental", se hace referencia a la Intendencia y a la Junta Departamental en conjunto -lo que genera, como decía la señora Presidenta, un ámbito más amplio- podría establecerse, en todo caso, que deba haber una resolución fundada cuando se amplíe el 10%. Además, propongo incorporar un proyecto de evaluación de evacuación de las aguas pluviales aceptado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que, para que la norma no resulte contradictoria, en la medida en que se plantea que no podrán ser inferiores al 10%, debería agregarse a continuación: "No obstante", antes de la propuesta del señor Senador Ríos.

De todas formas, para preservar la coherencia técnica de la norma, reitero mi propuesta en el sentido de aprobar en general el artículo y sugerir a la redacción técnica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los agregados que se voten en Comisión.

SEÑOR MOREIRA.- Sinceramente, no me gusta que se establezcan porcentajes porque, por la experiencia que tengo, hay emprendimientos que se plantean en lugares donde prácticamente no hay nada que hacer. En algunos casos, hablar de un 10% puede ser una barbaridad. Por ejemplo, he visto plazas que están abandonadas como un vertedero. Personalmente, he visto lo que sucede cuando se dejan espacios libres que después no sirven absolutamente para nada, salvo para que algunos se reúnan a fumar pasta base. En esta materia hay una casuística enorme. En relación con los espacios libres, en algunos casos puede ser necesario mucho más y en otros, nada o muy poca cosa. Digo esto porque a veces hay fraccionamientos grandes en los que un 10% o un 20% significa mucha tierra y, además, el Estado tiene que asumir una responsabilidad en ello.

Muchas veces ocurre que quedan terrenos baldíos en el medio de un barrio; eso lo he visto en varias oportunidades. De modo que no me animaría a fijar porcentajes. Por supuesto, no ignoro que la realidad es muy dinámica y lo que quizás no sea necesario hoy, puede serlo mañana.

SEÑOR RÍOS.- Comparto lo que dice el señor Senador Moreira, pero creo que tiene una visión parcial del tema.

Cuando uno está en la actividad privada y tiene adelante una norma de esta naturaleza, es muy sencillo saber cómo se tiene que proyectar un barrio con estas características. Partimos con un mínimo de un 10% y sabemos que cuando supere ese porcentaje, si tenemos las garantías que debemos presentar para la urbanización, debe haber una resolución fundada que diga por qué no se acepta la propuesta. Por otra parte, esas plazas van a ser más grandes o más chicas en la medida en que la base de cálculo del 10% se aplique a más o a menos hectáreas. No soy especialista ni arquitecto, pero me parece que el 10% es una afectación prudente, por lo menos para nuestra visión de construcción de una ciudad. Después se

transforman en lo que los hombres somos capaces de hacer posible. De cualquier modo, creo que esto permite que el inversor tenga reglas claras al presentar un proyecto y por eso aspiro a que, en caso de que se cambie este 10%, el jerarca brinde una resolución fundada para no desestimular al inversor privado. Si uno hace un repaso mental de lo que conoce, constata que el 10% de un predio sería un porcentaje medio, utilizable e imprescindible. Ningún privado va a hacer un barrio en el que no prevea un 10% de espacios de uso común porque, de otro modo, ese barrio no tendrá viabilidad para que la gente viva allí ni tampoco desde el punto de vista económico para que se invierta. Son lugares donde todos pensamos que se va a invertir. Si observamos los "countries" o los barrios que se han hecho, tanto aquí como en el exterior, vemos que los porcentajes utilizados para bienes de uso común triplican el número que aquí se plantea porque, precisamente, es lo que se usa como factor de venta y de convivencia. Entonces, pienso que tener un mínimo no contradice sino que ayuda a la inversión.

SEÑORA TIERNEY.- Quiero hacer una corrección. En el caso de los countries, la propiedad no pasa a la Intendencia, sino que queda en manos del inversor.

SEÑOR RÍOS.- El problema que genera el hecho de que la propiedad no pase a manos del Estado es que después se empieza a ver quiénes son los que atienden los servicios públicos internos, sobre quién recae la responsabilidad de que la estación de bombeo o el saneamiento funcionen, quién tiene la responsabilidad de que el ómnibus entre a levantar a la empleada doméstica o al usuario, etcétera. Entonces, se presentan una cantidad de problemas. El hecho de que el bien pase a ser público, lejos de desestimular al inversor, lo tiene que estimular porque, en definitiva, asegura al posible comprador la existencia de servicios que, de otra forma, tendrán que ser brindados por el propio condominio que se forma. Cabe aclarar, además, que los condominios no resuelven el tema de la llegada de un ómnibus, el mantenimiento del saneamiento ni del alumbrado, lo cual se inserta en el entramado social. De manera que, lejos de desestimular, el que compre un country con estas características incorporadas, por más que tenga medidas de seguridad desde el inicio, si es propiedad del Estado estará seguro de recibir los servicios que éste presta sobre sus bienes comunes y que hoy no recibe. Entonces, no se trata de regalar, sino de cambiar la propiedad de los bienes comunes para que sean atendidos por los servicios públicos, que nadie está obligado a prestar si no son públicos. En consecuencia, el privado no está regalándole nada al Estado, sino que le está dando la propiedad y aquél tiene la obligación de brindar los servicios, lo que no es menor. No es una inversión menor dar en propiedad al Estado y que éste se encargue, por ejemplo, del alumbrado.

SEÑOR MOREIRA.- ¿Quién paga?

SEÑOR RÍOS.- ¿Y quién hace la obra de infraestructura? Esta no es una negociación. Corríjame si no estoy dando algo para que después el Estado tenga obligaciones; no sólo estoy otorgando derechos. Las obligaciones que tiene el Estado son el mantenimiento, el cuidado de los bienes públicos y atenderlos como es debido.

SEÑOR MOREIRA.- No estoy de acuerdo en que se deje a costo del emprendedor toda la infraestructura, como la conexión de la evacuación y de la energía eléctrica, entre otras cosas. ¿Cómo el Estado no va a proveer esos servicios? La OSE, por ejemplo, no sólo vende el agua, sino que además tiene el monopolio. A su vez, para prestar el servicio de alumbrado público se cobran impuestos -la famosa tasa de alumbrado- o sea que es un buen negocio para los Gobiernos Departamentales. Y el mantenimiento forma parte del negocio, porque está incluido en la tasa, que es equivalente al servicio que se presta.

De modo que en esto no hay ningún sacrificio por parte del Estado, ya que este cobra todos los servicios que ofrece y mantiene. Lógicamente, hay que hacer las calles y, en general, en los fraccionamientos hay que colaborar para resolver el tema del agua, como la evacuación de aguas servidas, las aguas pluviales, etcétera. Entonces, es natural que el Estado dé su contrapartida de los servicios, sobre todo porque muchas veces son servicios monopólicos que no pueden ser prestados por particulares.

Por otra parte, quiero señalar que tampoco está prevista la construcción de un barrio. Acá se hace referencia a las actuaciones residenciales, industriales, de servicios, turísticas, deportivas, de recreación u otras. Esto es muy general; no se establece un mínimo de suelo ni se dice que se vaya a hacer un enorme emprendimiento; puede ser una superficie equivalente a ocho o diez terrenos.

(Interrupción del señor Senador Ríos, que no se oye)

Pero hay que hacer las calles y los espacios de circulación.

SEÑOR RÍOS.- Si un inversor va a realizar un emprendimiento de esta naturaleza y no quiere hacer las calles, es porque no tiene negocio. Entonces, si no va a hacer el barrio, no será por esta ley, sino porque -reitero- no tiene negocio. Si un negocio depende de la utilización del 10% del suelo frente a la rentabilidad, no existe el negocio como tal; en realidad, el negocio no va a ser viable para el empresario ni para nadie.

SEÑORA TOPOLANSKY.- El negocio tiene que servir para quien va a realizar el emprendimiento y para la ciudad o el espacio en donde esté enclavado. O sea, las dos partes tienen que beneficiarse con el asunto.

Creo que existen algunas exigencias de trama vial y de unificación con la trama vial preexistente, que tienen que ver con ese organismo vivo que es la urbanización; de lo contrario, se irían formando guetos de realidades que luego generarían una cantidad enorme de problemas -he visto esto en proyectos más resueltos- y los vecinos que van a residir en dichas urbanizaciones no entienden por qué se hacen esas diferencias. Un ejemplo clarísimo de esto es el Complejo Habitacional Euskal Erría. Como es una urbanización que se construyó sobre un padrón único, el municipio no puede ingresar a recolectar la basura porque es un padrón privado. Francamente, me aburrí de discutir con los vecinos de Euskal Erría sobre ese concepto. Ellos, aplicando la lógica, se preguntan por qué los recolectores entran en algunos lugares y en otros no.

Para despejar todos esos problemas, esta norma exige que en la medida en que la trama vial esté incorporada y esto funcione donde esté inserto, todos los servicios municipales, nacionales, etcétera, ingresarán y se prestarán. Por otra parte, hay otra clase de servicios, como los médicos -a los que se hizo mención- que es muy importante prever para después no tener que lamentarse.

Creo que lo que establece este proyecto de ley es un mínimo de ordenamiento y, además, se genera ciudadanía con el hecho de que los barrios y los emprendimientos…

(Intervención del señor Senador Ríos, que no se oye)

SEÑORA PRESIDENTA.- Eso no está incluido en el texto; lo que el señor Senador no puede negar es la definición actual de ciudadanía.

SEÑOR MOREIRA.- Pero hay una concepción mucho más política que urbanística.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Considero que el modo de resolver una trama urbana puede propender a una integración ciudadana o a una desintegración ciudadana. Esto será algo político, pero lo que importa es que se trata de una comunidad que está viviendo en un territorio y que tiene que funcionar; yo lo veo así. Por supuesto, quizás aquí hay una diferencia de orden político-filosófico, pero en cualquier manual de urbanismo o trabajo en relación a urbanismo, estas cuestiones son como principios que se definen. Es más: en ciudades que han empezado a tener, de golpe y porrazo, un plan regulador, se trata de articular toda la ciudad en sí misma.

Entonces, considero que esto prevé esas situaciones -en realidad esta ley es preventiva, justamente para que no nos encontremos después con desastres, puesto que se gasta mucha más plata con los desastres que con la prevención- como litigios e interpretaciones en favor de la comunidad que vive en el entorno. Es más, al emprendedor privado le conviene mucho más, y estoy segura de que resalta el negocio. De otra manera, este sería una suerte de engaño -esa es la impresión que tengo de los “countries”; no comparto esa modalidad- porque genera un hábitat aislado que es muy atractivo a la venta en un primer momento, pero con el devenir del tiempo y de determinadas variables trae aparejados un montón de problemas que recaen en el Municipio, que es el cartón ligador. Por tanto, evitemos eso de antemano, porque probablemente a esa altura el emprendedor ya ni exista -sea la sociedad anónima o la empresa que vendió- pero siempre hay uno que paga el pato.

En definitiva, estoy de acuerdo con esos agregados que proponía el señor Senador Ríos, pero me parece que la norma funciona.

SEÑOR MOREIRA.- Comparto que en determinados proyectos se prevean espacios libres. No hay ninguna duda de que ello es así y que puede ir ligado a los intereses del propio emprendedor y de toda la comunidad. No discuto eso; tengo vasta experiencia al respecto.

(Dialogados)

Lo que digo es que acá hay una casuística enorme. Entonces, ¿para qué poner porcentajes? ¿Por qué se establece "no inferior a"? Debería establecerse algo adecuado a las características o al área del emprendimiento, porque no es lo mismo fraccionar doce terrenos que hacer un barrio residencial, por ejemplo, en diez hectáreas. Aquí se prevé algo para todas las circunstancias. Puede haber actuaciones residenciales que sean de poco terreno, a las que si todavía se les impone un 10% para espacios libres, se les deja sin asunto el proyecto. Entonces, ¿para qué establecer ese "no inferior"? ¿Por qué no hablar de algo adecuado a las características del área del propio emprendimiento y hacerlo por resolución fundada, pero sin fijar un porcentaje, que puede ser muy chico o muy grande?

En ese sentido, podría traer una redacción sustitutiva que no prevea un porcentaje, pero sí que cada regulación en función de las características del emprendimiento determine el área de espacios libres y una limitación con determinada garantía jurídica. De esa manera, lo acompañaría.

SEÑOR PRESIDENTA.- Luego de una hora y algo más hemos llegado al momento de la resolución.

La Mesa quiere indicar al señor Senador Ríos que su sugerencia de agregar el tema de aguas pluviales ya está contemplado en el literal a) del artículo 33, donde esa consideración está integrada. Por lo tanto, si al analizarlo el señor Senador está de acuerdo, no haríamos el agregado. Ahora bien, si considera que lo que abunda no daña, procederíamos en consecuencia. Desde el punto de vista del planteo original, sugiero hacer un agregado y mantener el porcentaje. Luego lo pondremos a votación y, seguramente, el señor Senador Moreira de acuerdo con lo que ha planteado, tendrá ya una redacción alternativa para considerar a posteriori. Por lo tanto, lo votamos y eventualmente luego, en el repaso general, se verían los sustitutivos que surjan.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 36 que pasa a ser el primero del Capítulo III.

(Se vota:)

-3 en 5. **Afirmativa.**

Léase el artículo 40.

(Se lee:)

"Artículo 40.- Régimen del suelo rural. Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable.

Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

No requerirán la correspondiente autorización para edificar en suelo categoría rural productiva, la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, salvo que un instrumento de ordenamiento territorial así lo exija.

En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje".

-En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero formular una pregunta a la doctora Tierney, respecto al último inciso que dice así: "En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje". Si no entendí mal, este inciso implica una recalificación del suelo a los efectos de que estos cambios se puedan hacer en suelo que era rural. ¿Es así, doctora Tierney?

SEÑORA TIERNEY.- Es verdad, señor Senador.

SEÑOR MOREIRA.- Vale decir que tendríamos que recalificar el suelo rural, urbano o suburbano para hacer, por ejemplo, Botnia, ENCE, "countries", etcétera. Entonces, ¿cómo se liga eso con "potencialmente transformable"? Formulo esta pregunta porque habría que declararlo "potencialmente transformable" para luego recalificarlo.

SEÑORA TIERNEY.- Para poder pasar de categoría urbana a suburbana, tiene que estar en suelo potencialmente transformable.

SEÑOR MOREIRA.- El segundo inciso del artículo 35 menciona "y aprobación de un programa de actuación integrada para una unidad de actuación específicamente delimitada".

SEÑORA TIERNEY.- En realidad, en los planes del departamento deben estar previstos los instrumentos y este tipo de situaciones. Es decir que cuando se elaboren los planes de ordenamiento, aquellas áreas que a pesar de ser rurales hoy pasen a tener las características de potencialmente transformables son las que -se puede prever un plan de desarrollo que no es rural y puede devenir en infraestructuras y demás- por medio de un programa de actuación urbanística, pueden pasar a ser urbanas o suburbanas. De esta forma dejarían de ser rurales después del Plan, o sea, después del instrumento.

SEÑOR MOREIRA.- Recuerdo que en una sesión anterior postergamos este artículo 35, que habla de los suelos potencialmente transformables. Mencioné que podría provocar un congelamiento de las recalificaciones del suelo y la extensión de zonas urbanas y suburbanas, o viceversa; en realidad, tenía la duda de cómo va a funcionar esto en la práctica. Lo cierto es que hay que dictar los planes y delimitar los ámbitos de territorio como potencialmente transformables, a fin de que puedan ser recalificados en categorías urbanas y suburbanas para emprendimientos de este tipo.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Es claro que el problema, cuando no hay ordenamiento y todo queda librado a la iniciativa personal, es que a veces en determinado territorio se produce un desorden que produce, por ejemplo, un manchón de viviendas, una parcela que está trabajada con un proyecto agropecuario determinado, etcétera, y todo esto va generando conflictos. El Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo dice que hay zonas de fricción porque, por ejemplo, sin una planificación, se inserta un núcleo de viviendas en medio de una zona en producción, y las actividades son tan diferentes que se genera un enfrentamiento de donde luego derivan muchos problemas.

(Intervención del señor Senador Moreira que no se escucha)

Precisamente, este proyecto de ley tiende a hacer eso en forma planificada; no se quiere prohibir esto o aquello, sino que pretende dar herramientas para que las variaciones de este tipo sean pensadas, sean planificadas.

Voy a poner mi caso como ejemplo: yo vivo en una zona rural protegida del departamento de Montevideo. La Intendencia Municipal de Montevideo autorizó la construcción de un núcleo de viviendas rurales para peones, es decir, para el personal que trabaja en las chacras, a fin de que pudieran ir a su trabajo caminando o en bicicleta. Se construyó, entonces, una cooperativa de viviendas con una serie de condicionantes que se integran al medio, desde el punto de vista paisajístico, pero se advirtió a quienes iban a vivir allí que iban a contar con su propia forma de saneamiento porque no era posible integrarlas al saneamiento general. Fue así que se perforó un pozo porque llevar hasta allí el agua de OSE tenía un costo brutal. Sin embargo, la gente que vino a vivir después y que no pertenecía al convenio original, quería recoger firmas para conseguir que se llevara hasta allí el agua de OSE.

En definitiva, se pueden hacer excepciones planificadas, pero las reglas de juego deben quedar bien claras porque, de lo contrario, se producen distorsiones que finalmente generan líos sociales que después no se resuelven o se resuelven de cualquier manera.

Recogiendo esta experiencia, en Melilla se pidió una autorización similar para esa zona y la Intendencia ubicó un predio que no estaba dentro de la zona rural -era una zona limítrofe hacia el lado de Colón- en el que urbanizó. Entonces, las distancias para la gente que trabaja en el sector de la fruta es muy corta y pueden trasladarse en bicicleta o caminando. Además, al no estar dentro de la zona de quintas, dado que la Ruta 5 marca un eje fuerte que separa, la urbanización no invade el diseño de las chacras. Creo que es muy bueno que estos pequeños elementos de ordenamiento estén establecidos por una norma nacional, ya que muchas veces, como resultado de la presión social, se dan concesiones y se procede en forma desprolija, lo que trae consecuencias. En lo personal, considero que esta normativa prevé todo eso y pone en claro que cuando se está en una zona rural hay pautas rurales y cuando se está en una urbana, las pautas son también urbanas. Esto es así porque estamos hablando de lugares distintos donde, a su vez, hay modos de vida diferentes.

Nuestro país no cuenta con un plan como, por ejemplo, el de Chile, en donde el agua rural también es pública. En este país, la persona no explota en forma personal el pozo que hay en su casa, puesto que pertenece a un organismo similar a OSE, el que simplemente coloca un caño que suministra el agua y el usuario la compra en la puerta de su chacra. Por ahora el Uruguay no tiene ese sistema dado que significa una inversión.

SEÑOR MOREIRA.- Quizás con la nueva reforma algo de esto suceda.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En realidad, con la reforma las aguas tendrán un nuevo tratamiento pero no existe el sistema que se utiliza en Chile. ¿Cuál es la ventaja del sistema chileno? Que todos los predios tienen agua. Cuando analizamos la explosión de la fruticultura en Chile, para saber cómo se logró, debemos tener en cuenta estos elementos. En ese país inventaron esa modalidad, aunque puede ser que haya otras en el mundo.

En consecuencia, este inciso y, en particular este artículo, me parecen muy interesantes porque cuando hay ordenamiento territorial, todas esas cosas se pueden hacer por la vía de una planificación. De esa forma, los resultados son mejores. Por estas razones soy partidaria de dejar este artículo tal cual está, dado que cumple con la función que tiene que tener.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que debemos remitirnos al artículo 35, puesto que en esta norma la prohibición tiene una rotundidad que parece que no estuviera permitida en ningún caso, cuando en realidad no es así en la medida en que se recalifique. En lo personal, haría una remisión al artículo 35 porque, reitero, parece que quedara absolutamente prohibido hacer un emprendimiento industrial en suelo rural, cuando no es así en la medida en que se recalifique el suelo. Entonces, esto no significa que no se pueda implantar en un suelo rural un suelo industrial, porque se puede hacer recalificándolo y determinando que se conserve el entorno rural. Por ejemplo, está claro que una planta papelera, instalada en suelo rural, sin ninguna duda afecta al entorno. Sin embargo, por razones de interés general se recalifica el suelo y se lo convierte en suburbano o urbano. Por tanto, el artículo no puede establecer que no está permitido en ningún caso, cuando no es así. Tengo en mi poder la versión taquigráfica del arquitecto Villarmarzo, en oportunidad de concurrir a una sesión de esta Comisión; él afirmaba que el proyecto no dispone una protección especial del suelo rural, sino que simplemente da herramientas fuertes a los Gobiernos departamentales para protegerlo. Además, afirmó que el suelo agrícola, ganadero y forestal tendría que ser un bien público, lo que sería propio de otra ley o de una línea directriz y no de esta iniciativa. Por otro lado dice que, respecto al tema concreto de las urbanizaciones en propiedad horizontal o acciones de uso diferente del productivo rural en el campo, el proyecto de ley plantea que el suelo rural quede destinado al uso agrícola, ganadero, forestal o minero. También afirma que existe aquel que no es destinado a estos usos y dice que el plan tiene que categorizarlo como suburbano o urbano, aunque se encuentre en el medio del campo. Más adelante continúa diciendo que el suelo urbano es el suelo de uso en centros poblados. Por ejemplo, si hay una fábrica en medio del campo -que las hay y está bien que así sea- puede ser categorizado por el Plan como suburbano; en el caso de un emprendimiento turístico que no tenga producción o de un tipo de organización de propiedad horizontal, que puede ser una parte importante de suelo, también será categorizado como suburbano. Se trata de un enclave de suelos urbanos en medio del suelo rural. Todo esto que acabo de leer parece excluirlo con gran rotundidad, motivo por el cual creo que deberíamos hacer una remisión para ligarlo con el otro porque, de lo contrario, parecería que estuviésemos congelando el suelo rural.

SEÑORA TIERNEY.- Es correcto lo que plantea el señor Senador Moreira en cuanto a las diferenciaciones. Lo que el proyecto de ley expresa es que una vez que el suelo es rural y que los instrumentos de los planes de ordenamiento territorial lo establecieron como tal, no se pueden hacer este tipo de cosas, pero aclaro que esto es una vez que el Plan lo delimitó. En el instrumento o en los planes van a figurar cuáles son los suelos potencialmente transformables, cuáles son rurales, etcétera, es decir, todas las categorías. Una vez que esto es así, queda prohibido en ese suelo rural hacer todo ese tipo de cosas y, en el caso de que ello se quiera cambiar, es decir, si en suelo rural se quiere realizar algún emprendimiento de este estilo, se deberá rever el Plan ya que si este delimitó la zona como rural, teóricamente el Intendente -o quien corresponda- no podría estar autorizando edificaciones y demás. Entonces, se debería rever el Plan, la zonificación, aprobar que ese suelo pase a ser potencialmente transformable y, ahí sí, con esa aprobación, el Intendente debería dar el visto bueno a dicho emprendimiento. Todo esto siempre después de que el suelo esté definido como rural, como potencialmente transformable, como urbano o suburbano, en una planificación global del territorio. No creo que existan inconvenientes en caso de que los señores Senadores quieran hacer una revisión de todo esto. El concepto fue ese: se puede hacer remisión, si no queda claro que siempre se está hablando en el marco de esta ley sobre la base de instrumentos de ordenamiento territorial aprobados que, después, sirven de base al Intendente para tener un respaldo y argumentar en qué se afirma para aprobar o no determinado emprendimiento.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Próximo al barrio Ciudad del Plata -anteriormente conocido como Rincón de la Bolsa- hay una serie de emprendimientos industriales -tales como el caso de industrias químicas- porque en su momento no previeron que no podía haber urbanización. En estos casos, la gente tiende a ubicarse al lado de la fábrica para ahorrar el boleto. Estos emprendimientos están rodeados de suelo rural, pero este no es el problema; el inconveniente no es la producción, sino las pequeñas urbanizaciones que se han ido desgajando por razones de comodidad y de distancia, totalmente desordenadas, generando situaciones que después se convierten en rompecabezas para las Intendencias. Creo que estas herramientas ayudan, dejan claras las normas, pero no son rígidas.

En el día de hoy estuve hablando con algunas personas que me plantearon el problema de los cementerios. Al respecto, sucede que cuando las ciudades crecen, envuelven a los cementerios y generan un problema. No nos olvidemos que el Cementerio Inglés se encontraba donde estaba ubicado el Municipio, pero en Ejido terminaba la ciudad. En aquel tiempo la Intendencia pagó una suma enorme para obtener ese predio sobre la calle 18 de Julio. Luego el cementerio se trasladó al barrio Buceo contando con una vista hermosa al mar, pero en principio se había ubicado en aquella otra zona porque se consideraba que estaba lejos; en realidad, se lo tiró fuera de la ciudad.

Entonces, para prever esos problemas, tenemos varios instrumentos que benefician el funcionamiento. Por eso me parece que este artículo está bien y no tiene problemas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Además de compartir el artículo, quiero preguntar, básicamente al señor Senador Moreira, si viendo cómo se desarrolla el resto del Capítulo -que incluye el régimen de suelo rural, el régimen del suelo urbano y facultades de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable, etcétera- no entiende que va a quedar claro lo que nos explicitaba la asesora con relación a las características en cada uno de los momentos. Por eso, solicito que se lean los artículos siguientes.

Léase el artículo 41.

(Se lee:)

"Artículo 41.- Régimen del suelo urbano consolidado.

Los propietarios de parcelas en suelo urbano consolidado tendrán derecho a edificar y usar, conforme a las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y estarán obligados a ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras existentes a fin de garantizar la condición de solar de la misma.

En aquellos ámbitos señalados en los instrumentos de ordenamiento territorial y en los casos que determine la Intendencia, los propietarios de los solares baldíos o terrenos con edificación ruinosa, deberán edificarlos o rehabilitar sus construcciones, en el plazo máximo que establezcan los mismos".

Léase el artículo 42.

(Se lee:)

"Artículo 42.- Facultades de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable.

Los propietarios de inmuebles en suelo urbano no consolidado y en suelo con el atributo de potencialmente transformable, una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes facultades:

a) de promover su ejecución y transformación en las condiciones y requerimientos que se establecen en esta Ley;

b) a la adjudicación de los solares resultantes de acuerdo con el proyecto de fraccionamiento o urbanización, en proporción a sus aportaciones al proceso de ejecución;

c) de edificar en dichos solares, conforme a las determinaciones del instrumento y una vez cumplidos los deberes territoriales.

Los propietarios que renuncien voluntariamente o sean excluidos del proceso de ejecución por aplicarse la expropiación, tendrán derecho a la indemnización legalmente prevista, sin incorporar a la valoración de ésta los beneficios que se derivan del proceso de ejecución.

Los propietarios de inmuebles en suelo con el atributo de potencialmente transformable, no incluido en un Programa de Actuación Integrada tendrán derecho a presentar consultas e iniciativas a la Intendencia para acceder a la efectiva incorporación de los mismos al proceso de transformación territorial".

Me parece que este artículo 42 clarifica las dudas expuestas por algunos señores Senadores.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que habría que leer los siguientes, porque están todos ligados.

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase el artículo 43.

(Se lee:)

"Artículo 43.- Obligaciones de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable.

Los propietarios de inmuebles en suelo urbano no consolidado, así como en suelo con el atributo de potencialmente transformable, una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes obligaciones:

a) de ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito;

b) de ceder a la Intendencia o a la entidad pública que ésta determine, de forma gratuita,

los terrenos del ámbito que los instrumentos de ordenamiento territorial prevean con

destino a uso y dominio público;

c) de ceder a la Intendencia los terrenos urbanizados edificables o inmuebles en los que

se concrete el derecho a la participación de ésta en la distribución de los mayores

beneficios;

d) de distribuir de forma equitativa o de compensar, entre todos los interesados del

ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de

ordenamiento territorial."

Léase el artículo 44.

(Se lee:)

"Artículo 44.- Régimen de los fraccionamientos en suelo urbano y suelo potencialmente transformable.

No podrán autorizarse fraccionamientos en suelo urbano o en suelo con el atributo de potencialmente transformable sin que se hayan cumplido con las condiciones determinadas por el artículo 36.

En todo fraccionamiento autorizado con posterioridad a la presente Ley, las cesiones de solares o inmuebles en los que se concreta el derecho a la participación de los mayores valores de la acción territorial de los poderes públicos, además de las áreas destinadas al uso público. La traslación de dominio opera de pleno derecho por su figuración en los respectivos planos de proyecto de acuerdo con el Decreto-Ley Nº 14.530, de 1 de julio de 1976."

Léase el artículo 45 del proyecto original.

(Se lee:)

"Artículo 45.- Régimen de indemnización.

La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna.

La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación."

Léase el artículo 46 del proyecto original.

(Se lee:)

"Artículo 46.- Equidistribución de las cargas y beneficios.

Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.

Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial."

Léase el artículo 47 del proyecto sustitutivo.

(Se lee:)

"Artículo 47.- Retorno de las valorizaciones.

Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia tendrá derecho, como administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión."

SEÑORA TIERNEY.- Quisiera hacer una acotación al margen, porque me parece que el segundo inciso del artículo 44 sustitutivo quedó mal redactado. Allí se dice: "En todo fraccionamiento autorizado con posterioridad a la presente Ley, las cesiones de solares o inmuebles en los que se concreta el derecho a la participación de los mayores valores de la acción territorial de los poderes públicos, además de las áreas destinadas al uso público" y se sigue con otra frase, mientras que en la otra redacción se continuaba expresando: "figurarán en los respectivos planos de proyecto, operándose la traslación de dominio de pleno derecho por esta circunstancia, de acuerdo con el Decreto-Ley N°14.530, de 1° de julio de 1976". Esto quedó inconcluso en la redacción al cortar el inciso y poner un punto para luego referirse a la traslación del dominio. No obstante, sólo se trata de un tema de redacción.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quizás se olvidaron de pasar ese cambio.

SEÑORA TIERNEY.- O no, porque en la siguiente frase se dice que la traslación del dominio opera de pleno derecho por su figuración en los respectivos planos de proyecto de acuerdo con el Decreto-Ley N°14.530, de 1° de julio de 1976. Se redactó la norma en forma distinta y perdió el sentido.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Creo que ese inciso tenía otra redacción, pero no sé si era correcta.

SEÑORA PRESIDENTA.- En consideración el artículo 40.

SEÑOR MOREIRA.- No me gusta la redacción del penúltimo inciso de este artículo. Por mi parte, sugiero hacer una remisión al artículo 35.

SEÑOR RÍOS.- Se podría decir: "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 35 de la presente ley."

SEÑOR MOREIRA.- También se podría expresar: "directamente referidas a la actividad rural y a otras conexas" como, por ejemplo, la construcción de una escuela o de un templo en el suelo rural. Digo esto para que no sea necesario tener que recategorizar.

SEÑORA PRESIDENTA. El señor Senador se refiere a un programa de actuaciones integradas.

SEÑOR MOREIRA.- La zona rural está llena de escuelas, pero eso no está previsto. ¿Hay que hacer todo un plan de ordenamiento territorial para construir una escuela y recategorizar un predio? No me parece necesario. Lo mismo podría ocurrir con un boliche de campaña, con un club deportivo, con canchas de fútbol o con gimnasios.

SEÑOR RÍOS.- Quiero responder al señor Senador Moreira que la situación es como él la plantea. Cada vez que hagamos algo en una zona rural tendremos que prever la transformación, porque ninguna acción en esa zona va a dejar de traer aparejada la inercia de una trama suburbana o de una realidad contingente y supletoria de la acción que se hace en la zona urbana, aunque sea algo simple, como la concentración de un equipo deportivo. En poco tiempo, esto genera una movilidad hacia esa zona vinculada a diferentes situaciones y tenemos la posibilidad de transformarlo. No es tan complejo. No hay ninguna actuación urbanística en suelo rural que después no genere una instalación de servicios alrededor de ella.

SEÑORA TOPOLANSKY.- El inciso segundo del artículo 40 dice: "Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles" -entiendo que en este caso podrían estar incluidos clubes deportivos, etcétera- "por no implicar riesgos de su transformación" -el club de fútbol no transforma el suelo rural, porque lo único que hace es aplanar y armar las canchas; lo he visto en la concentración de Wanderers que está cerca de mi casa- "precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben", lo cual es lógico. Queda claro, entonces, que los usos que no implican riesgos para la transformación del suelo, es decir, que no decapitan suelo rural, están autorizados. Por ejemplo, con la construcción de escuelas -que, en general, tienen huertas, etcétera- no se decapita suelo rural.

SEÑOR MOREIRA.- El inciso primero del artículo 40 dice: "Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal", etcétera. Esto se refiere a la forma de uso de la explotación y no a la edificación. Este último punto está contemplado en el inciso final, que dice: "En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar", etcétera. Una cosa es el uso y la explotación y, otra, la forma de la edificación.

SEÑORA TOPOLANSKY.- No es así.

SEÑOR MOREIRA.- ¿Para qué se hace la distinción, entonces?

SEÑORA TOPOLANSKY.- El inciso primero dice: "Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural" -que, en realidad, son la mayoría de los que están en esta situación- "tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización" -es decir, los galpones, los bretes, etcétera- "y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera" -esta última genera grandes transformaciones en el suelo- "y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable".

A su vez, el inciso segundo establece: "Otros usos" -no necesariamente de estos propietarios- "en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación". Se refiere a la decapitación del edafón, ese pedazo de tierra productiva que hay que esperar miles de años para que se genere. Por ejemplo, cuando se arma una playa de contenedores, se decapita suelo rural, se le saca toda una capa y se consolida, por ejemplo, con tosca. Esto produce una transformación en el suelo tal que si después se quiere plantar allí, no se puede. Pero las actividades que no modifican las características del suelo, como las deportivas, se pueden hacer. A continuación, se explica que la vivienda del productor no requiere ningún tipo de autorización.

Al final del artículo, se prevén otras edificaciones que están prohibidas porque generan necesidades de infraestructura y servicios urbanos; aquí se hace referencia, fundamentalmente, a las viviendas. Los otros casos se pueden resolver de modo similar al de una vivienda rural. Sin embargo, si en un solar se construyen cincuenta viviendas, hay que prever servicios de luz, agua, saneamiento, transporte, etcétera. Entonces, hay una cantidad de servicios urbanos -que son un enorme paquete- que tenemos que llevar a estos lugares, con lo cual se genera toda una distorsión y áreas de fricción, que son completamente negativas.

De modo que creo que el artículo está bien pensado; y si lo quiero cambiar, aplico el mecanismo previsto en el 35. No es tan complicado.

SEÑOR MOREIRA.- Yo le agregaría a este artículo: “edificaciones u obras de interés de los vecinos”, para que no fuera necesario pedir autorización para edificar un club, por ejemplo. Esto puede ser opinable.

SEÑORA TOPOLANSKY.- También si voy a hacer una casa en un establecimiento rural, tengo que sacar los planos, los permisos del Banco de Previsión Social y demás; no porque esté en una zona rural me tengo que desentender de todo eso, aunque a veces sucede. Cuando compré mi establecimiento, el plano tenía incorporadas las edificaciones que allí había.

(Intervención del señor Senador Moreira, que no se escucha)

-Pero existen como parte de lo que se llaman mejoras. Entonces, no puedo estar “en negro” y siempre tengo que estar explicando al Municipio lo que estoy haciendo. Eso se hace ahora y está vigente.

SEÑOR RÍOS.- Me parece que el artículo prevé perfectamente lo que está planteando el señor Senador Moreira, y si mencionamos eso a título expreso y taxativo, la lista puede ser tan variable como el transcurso del tiempo. Esta disposición dice claramente que en el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructura y servicios urbanos. Quiere decir que al prohibir esas edificaciones, todas las otras quedan permitidas, y son más las que quedan permitidas que las que quedan prohibidas. Entonces, no me parece bien enumerar, porque en sí mismo el artículo está restringiendo y no ampliando la limitación. Si no se necesita infraestructura y servicios urbanos, están todas permitidas, cualquiera sea la que se haga. Me parece que el artículo es todavía mucho más amplio, según mi interpretación.

SEÑOR MOREIRA.- Me parece que en este artículo habría que decir algo que diera un poco más de laxitud, que no sólo incluya a las viviendas o los galpones, etcétera.

SEÑORA TIERNEY.- Deseo aclarar que el artículo se está refiriendo al permiso de construcción. En este aspecto, no requiere permiso de construcción la vivienda y lo que está directamente asociado. Lo demás, que puede hacerse por no estar prohibido -como puede ser una escuelita o lo que sea- va a precisar un permiso de construcción. La vivienda, reitero, no precisa nada; simplemente se construye y lo mismo ocurre con lo que está directamente asociado, pero si se quiere hacer algo que no está directamente asociado y que no cambia la categorización del suelo, se tiene que pedir permiso. En este caso, la Intendencia lo negará si entiende que eso está cambiando algo o que va a requerir los servicios de la Intendencia, y lo aceptará si el proyecto está indirectamente asociado y no necesita infraestructuras.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 40.

(Se vota:)

-5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Hasta ahora hemos votado dos artículos.

(Dialogados)

Propondría continuar con la consideración de este tema en el día de mañana, a partir de la hora 15 y hasta las 18, de acuerdo con lo conversado con varios señores Senadores y dado que parece que no tendrá lugar la reunión de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 59 minutos)